

LA RESPONSABILIDAD DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ADAM WOLF*

* Vicesecretario Permanente del Ministerio Danés de Finanzas, Presidente de la Comisión de Gestión Pública de la OCDE, relator general de la Conferencia de Sunningdale de 1999.

Introducción

La responsabilidad tiene que ver con las relaciones de poder y de autoridad, concierne también a la rendición de cuentas a cambio de la delegación de poderes y de responsabilidades, así como a los procesos y las instituciones que pueden contribuir al rendimiento de cuentas pertinentes y razonables.

Las relaciones responsables constituyen un elemento esencial en nuestro concepto de democracia. Incluso ahí en donde este término no tiene una traducción directa y en donde el concepto no está bien fundado en las instituciones y en las tradiciones políticas y administrativas, el concepto popular de lo que es o no justo incluirá seguramente a menudo una búsqueda de responsabilidad elemental.

Las relaciones responsables implican a los electores y a los representantes electos, a los poderes legislativo y ejecutivo, a los ministros y a los funcionarios, a las jerarquías y a las redes internas en el servicio público, así como a las

relaciones entre autoridades administrativas y a los ciudadanos.

Aunque esto lo sabemos de manera intuitiva, el significado más preciso de la responsabilidad en la administración pública a menudo se nos escapa. Esta situación es parcialmente imputable al hecho de que el concepto en sí cubre relaciones y aspectos diversos, y parcialmente al hecho de que el mundo, en cuanto a lo que comprende la administración pública y sus relaciones con respecto a la sociedad, ha cambiado de manera radical estos últimos decenios.

El concepto de responsabilidad nos hace pensar en un mundo de estructuras e instituciones simples y transparentes; en la separación de poderes, en la regulación del derecho, en la burocracia weberiana.

Existe quizás un acuerdo unánime sobre el hecho de que nuestras sociedades ya no se caracterizan por estructuras simples y transparentes. Y nos damos cuenta de que las instituciones políticas y administrativas modernas son en extremo complejas. Paralelamente, sin embargo, la mayoría de nosotros se adapta a los principios clásicos de la elaboración de la institución política. Defendemos estos principios como si fueran instrumentos contra el poder ilegítimo, nos dedicamos a defenderlos cuando se les cuestiona, y les hacemos honores como símbolos de orgullo nacional.

Sin embargo, en esta etapa vemos una contradicción: en ciertos casos, puede tratarse de ilusiones y de hipocresía

colectivas, pero a menudo se trata simplemente de actualizar los principios y / o las instituciones. Todas nuestras sociedades presentan, a diferentes grados, esta contradicción inherente entre imaginación colectiva y realidad institucional, simplemente porque la realidad cambia. Pero, en lugar de esfuerzos deliberados para reformar la realidad institucional y la imaginación colectiva, la contradicción no hará más que volverse más grave en la medida en que los cambios continúan.

Los cambios del gobierno, como cualquier otro cambio, suscita apoyos y se enfrenta a resistencias. Aquí, vemos por un lado a los “reformadores” que van hacia adelante considerando de manera pragmática, a veces incluso cínica, que un gobierno eficiente es un buen gobierno y que esto es lo único que cuenta. Por otro lado vemos, tanto entre los practicantes como entre los universitarios, un deseo bastante generalizado de restauración de los principios clásicos y de la burocracia weberiana. En algunos países, este deseo constituye una reacción sana contra los usos ilegítimos del poder político y burocrático mientras que en otros países, no es más que la triste nostalgia de aquellos que fueron excluidos del proceso de reforma.

La cuestión de la responsabilidad dentro de la administración pública debe plantearse en el marco del cambio y de la continuidad. Debemos darnos cuenta de que un “salto hacia atrás” no puede constituir más que una opción – aunque el sueño dé un salto hacia atrás y parezca intensificarse cada día. Por lo tanto, debemos preguntarnos cómo debe interpretarse el concepto de responsabilidad en el mundo

complejo actual y debemos también preguntarnos si una interpretación moderna de la responsabilidad puede ayudarnos a reconciliar las búsquedas conflictivas de democracia, de eficacia y de ética.

Mi introducción a esta conferencia sobre la responsabilidad dentro de la administración pública abordará el tema de la responsabilidad basándose en cuatro preguntas fundamentales: ¿Por qué? ¿Quién? ¿Qué? ¿Cómo?

¿Por qué la responsabilidad?

Antes de abocarnos al concepto detallado de los procedimientos de control o de las medidas de desempeño, debemos preguntarnos si la responsabilidad sigue constituyendo un criterio significativo para nuestros gobiernos democráticos modernos.

El concepto de responsabilidad está estrechamente ligado a las tradiciones anglosajonas y en numerosas lenguas, no existe traducción precisa. Esta constatación no significa que las preguntas sobre responsabilidad no se planteen en todo el mundo, no obstante, debemos preguntarnos si el criterio de responsabilidad es mundialmente pertinente y si se aplica de manera también favorable a las políticas de naturaleza y diferentes orígenes. ¿Son acaso necesarias las condiciones históricas, culturales, políticas o institucionales, para que la cuestión de la responsabilidad dentro de la administración pública tenga un sentido? O bien, ¿podemos considerar, de manera inversa que el concepto de responsabilidad es un incentivo útil para crear las condiciones de una democracia real?

Por lo general se considera que la responsabilidad forma parte integral de los principios democráticos fundamentales y adquiere de este hecho el *status* de un concepto no discutible. Sin embargo, para que sea un criterio significativo para un gobierno moderno, es necesario que la responsabilidad aborde los desafíos que se presentan hoy en día en los gobiernos. En otros términos, debemos preguntarnos si el concepto de responsabilidad es pertinente para el análisis de los problemas actuales de los gobiernos, así como sus soluciones prácticas.

Existen al menos ciertos índices de que es así, el concepto de responsabilidad es de interés directo para muchos desafíos a los que los gobiernos modernos se enfrentan.

El desafío mayor al que todas las naciones del mundo se han enfrentado hoy en día es *la falta de confianza en el gobierno*. En algunos países, la falta de confianza en el gobierno proviene simplemente del hecho que el gobierno pierde el control del acceso de los ciudadanos a la información y al debate público, que a partir de ahora salen del mercado mundial, lo que tiene como consecuencia que las estructuras de poder —que no son viables más que cuando están protegidas por un control democrático— se pongan a flote un día de estos. En estos países, la búsqueda de responsabilidad constituye una poderosa herramienta de cambio y la investigación de procedimientos y de instituciones de responsabilidad adaptadas a una democracia futura es una razón principal para volver a considerar las nociones existentes de responsabilidad.

En otros países, el problema que se encuentra es el de una apatía y una resignación crecientes entre los ciudadanos

confrontados a múltiples fuentes de información y a una complejidad infranqueable. Quizá hay excepciones, con las democracias creadas en los últimos tiempos que son también entusiastas, así como con un número restringido de ejemplos de países pequeños, homogéneos y prósperos que se benefician de un grado elevado de confianza. Sin embargo, la lista de países en los que la confianza decae y en donde este fenómeno preocupa enormemente a los políticos se agranda cada día. Es el desafío que los gobiernos tienen que reconstruir y de ahí restaurar las instituciones democráticas y encontrar nuevas formas de mejorar la responsabilidad.

Los gobiernos modernos se adaptan a las previsiones, a los mercados y a las tecnologías en mutación. Se necesita una reacción rápida, de manera que los gobiernos introduzcan los mecanismos sistémicos o autoregulatorios para crear la flexibilidad y administrar la complejidad. Ahí en donde los mercados tienen sus límites, los enfoques tecnológicos toman importancia. Como las instituciones políticas tradicionales ya no se encuentran en situación de enfrentar cambios tan rápidos, los políticos se arriesgan a enfocarse hacia algo diferente, ¿un juego, un espectáculo, un ejercicio de mercadotecnia? Una noción sólida de responsabilidad, adaptada a las condiciones modernas de la vida política y de la administración pública, constituye quizá la mejor protección contra los escenarios de catástrofe, que describen a una masa de ciudadanos indiferentes que se resisten a los esfuerzos desplegados para elaborar nuevas identidades políticas a través de estrategias de comunicación y de técnicas electorales.

Ante la complejidad, son las estructuras mismas de la administración pública las que cambian, pasan de jerarquías estandarizadas tradicionales a una heterogeneidad de organizaciones públicas, voluntarias y privadas, trabajan en redes flexibles y poco transparentes a niveles mundial, nacional y local. Estas redes y organizaciones tienen a menudo sus propios electores y mecanismos de responsabilidad – en relación o no con sus electores, usuarios, accionarios, o comunidades religiosas y profesionales a nivel local. El segundo desafío importante es el de encontrar un equilibrio entre las numerosas nuevas circunscripciones electorales y la cadena clásica de control y de legitimidad políticas, que va desde los electores al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y a la administración pública. El concepto de responsabilidad pone en evidencia el desafío que constituye la creación de vínculos entre los controles democráticos y las nuevas prácticas de gestión, que tejen su red en diferentes niveles del gobierno, a través de las fronteras institucionales y fronteras nacionales así como de la antigua división pública-privada.

Las organizaciones internacionales juegan del mismo modo un papel creciente en la elaboración de políticas que tienen un impacto a nivel nacional y subnacional. El caso de la Unión Europea muestra que la elaboración de una institución supranacional a partir de un procedimiento nacional reproducirá muchos problemas de responsabilidad conocidos a nivel nacional, pero con un aspecto suplementario: la búsqueda de un justo equilibrio entre democracia nacional y supranacional. En cierto número de organizaciones internacionales más tradicionales, las semejanzas con los problemas

de responsabilidad nacional son quizá menos evidentes, pero la ausencia relativa de problemas visibles de control democrático puede, de hecho, ser la expresión de una débil transparencia y de una falta de mecanismos de responsabilidad.

El tercer desafío importante *es el conflicto entre la demanda en aumento constante para los servicios e intervenciones públicas y los recursos humanos y financieros limitados*, ya sea que este conflicto esté ligado al desarrollo económico y social o que se deba a una disminución de la mano de obra en las sociedades que envejecen. En todas las sociedades, la mundialización, los mercados y las nuevas tecnologías en mutación requieren que los gobiernos estén en la medida de establecer prioridades y de volver a orientar, de manera rápida, los recursos para enfrentar las nuevas demandas de acción pública. Los ciudadanos exigen eficacia y rentabilidad. Para enfrentar el cambio y la complejidad, se necesitan sistemas de gestión flexibles para los recursos humanos y financieros, así como estructuras institucionales flexibles. La flexibilidad necesaria y la exigencia de eficacia constituyen desafíos imperativos para nuestros modelos tradicionales de responsabilidad. Y las expectativas de los ciudadanos siguen creciendo, no solamente en términos de calidad y servicio, sino también en cuanto a su transparencia, eficacia y responsabilidad.

Como conclusión, el concepto de responsabilidad es esencial para la democracia moderna y es una herramienta válida de cambio democrático. No obstante, se confirma al mismo tiempo que el concepto y sus aplicaciones institucionales actualmente se cuestionan por la apatía y la falta de confianza en el gobierno, por el cambio y la complejidad, por la abolición

de jerarquías tradicionales, así como por la emergencia de nuevas formas de gobierno y de gestión pública. He aquí algunas de las razones que nos empujan a abandonar la pregunta de un ¿Por qué? Para referirnos hacia las preguntas que pueden desembocar en un resultado concreto en este debate, que son: ¿Quién?, ¿qué? y ¿cómo?

¿Quién, dentro de la administración pública, es responsable ante quién?

La pregunta del ¿Quién? Tiene un doble significado: ¿Quién debería ser responsable, y ante quién? Para empezar ya es compleja. Ya no es posible responder simplemente hablando del papel de los ministros, o de la dirección política en general, colocando de un lado al servicio público y de otro al Poder Legislativo y a los electores. Durante los últimos años se han realizado demasiados cambios.

Una primera serie de preguntas a tratar sería el papel de los ministros. ¿Quiénes son los ministros en la actualidad? Hay “super” ministros y secretarios de Estado –sin hablar de los administradores nombrados en base política y de los consejeros políticos. Hay ministros que tienen actividades bien definidas y otros que tienen funciones entremezcladas y poderes de coordinación. La mayoría de las cuestiones políticas importantes necesitan una cierta forma de “gobierno coordinado” y vínculos complejos que a menudo se enfrentan con procesos de ejecuciones varias. El equilibrio entre la responsabilidad ministerial individual y los elementos de responsabilidad colegial o de autoridad presidencial es con frecuencia flexible, definido de manera *ad hoc* e incluso deliberadamente impreciso. Así pues la pre-gunta sigue siendo: ¿quién es responsable?

Una segunda serie de preguntas tiene que ver con la mutación del servicio público: ¿quién está a cargo del servicio público hoy en día y quién debe ser responsable? La división del trabajo y de las responsabilidades entre los consejeros políticos y los funcionarios se vuelve en numerosos países un problema crítico de los debates públicos. La pregunta es ciertamente pertinente en el funcionamiento cotidiano, pero ¿qué es esto en particular cuando algo no funciona bien? ¿Quién estaba al corriente, quién tomó la decisión, quién aconsejó al ministro, quién dirigió la “trampa” y engañó al público? El delegar responsabilidades dentro del servicio público a niveles inferiores de gestión ha constituido de igual forma una respuesta racional a la complejidad y a la rapidez crecientes de los cambios. No obstante lo que se vuelve difícil, es determinar a qué nivel se ha tomado la decisión y la naturaleza de las responsabilidades que pueden atribuirse a diferentes niveles de gestión.

Una tercera serie de preguntas que tiene que ver con la evolución de las tareas y de las funciones del sector público. El servicio público hoy en día representa mucho más que la administración pública en el sentido tradicional; el suministro de servicios toma una posición dominante. La administración pública actual está implicada en las redes de gobierno más importantes, y se llevan a cabo tentativas para aislar las tareas de suministro de servicios, de tareas de elaboración política y de tareas administrativas ya sea gracias a contratos de desempeño, ya sea por medio de subcontrataciones. La cuestión de saber si tal evolución constituye una “evidencia del Estado”¹ es quizá menos interesante que la tentativa de desarrollar y de adaptar un lineamiento y un control político y determinar hasta qué punto se desea llegar.

¹ R.A.W. Rhodes: “Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability”, Buckingham 1997

Las jerarquías evolucionan igualmente en redes de gobierno y de “poderes *ad hoc*”, se alienta la competencia interna y los mercados reales o simulados reemplazan los sistemas de órdenes de control. Las formas de reclutamiento cambian, se recortan cada vez más los contratos a corto plazo en el servicio público superior, las medidas internas de desempeño guían el comportamiento, los gestores públicos están obligados a ser transparentes y deben instruirse en mercadotecnia y en relaciones públicas. ¿Qué implica tal evolución para el papel del servicio público y del funcionario superior, del que se espera tradicionalmente que endose la responsabilidad de los actos de su personal subordinado? ¿Cuál es la responsabilidad individual del funcionario que abre su camino a través de estas complejas redes? Y, ¿cuál es, y debería ser, la diferencia entre la responsabilidad de un gestor público y la de un gestor privado que ofrece el mismo tipo de servicio a los ciudadanos?

Una cuarta serie de preguntas concierne a las relaciones entre las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno. Los sistemas bien establecidos de responsabilidad ministerial, así como los sistemas tradicionales de control administrativo se derrumban, y las relaciones entre el Poder Legislativo, los ministros y el servicio público toman otro curso. Los funcionarios están expuestos a la encuesta pública, una consecuencia lógica de la delegación de poderes, pero los mecanismos y los criterios de control están a menudo mal definidos, residuos de los modelos clásicos de responsabilidad mezclados con la persecución moderna de los medios de comunicación para encontrar un culpable. Y si tal evolución es más positiva que los enfoques precedentes, engendra con frecuencia frustraciones del cuerpo legislativo ya que los papeles y responsabilidades propias a los individuos y a las instituciones se encuentran

mezcladas y la responsabilidad política y ejecutiva se evapora en el ambiente.

Una última serie de preguntas tiene que ver con las relaciones entre los funcionarios electos y con el electorado o de forma más general con las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Por lo general se gasta mucha energía para saber si en ciertas circunstancias los ciudadanos deberían considerarse como consumidores, usuarios o clientes. La verdadera pregunta es, sin embargo, saber cómo encontrar un equilibrio apropiado, por una parte, entre las cadenas tradicionales de poder y de legitimidad políticas y, por otra, las formas directas de influencia mediante la implicación del usuario (consejos y paneles de usuarios, opción del usuario, etcétera). Incluso sin otorgar una atención especial a las nuevas formas de implicación del usuario, la gestión pública moderna considera importante, con justa razón, la satisfacción del usuario que constituye un criterio de desempeño importante.

Los ciudadanos son tanto usuarios como contribuyentes y, a corto plazo, la promulgación de directivas políticas puede hacerse adaptándolas a las demandas de los usuarios. Sin embargo, cuando se trata de establecer prioridades entre las demandas crecientes de servicios y los recursos humanos y financieros limitados, es necesario encontrar un equilibrio entre los papeles de los contribuyentes y de los usuarios y la revitalización de la ciudadanía en sus aspectos políticos y morales. Y en la toma de decisiones, que tengan efectos a largo plazo lo que falta, es una noción de responsabilidad que tome en cuenta la protección de los intereses de las generaciones futuras en una evolución duradera en el plano social, económico y ambiental.

El “Quién” se ha vuelto más complejo y por lo tanto el “Qué” también.

¿Qué significa actualmente la noción de responsabilidad?

El concepto de responsabilidad tiene significados diferentes según las poblaciones y las épocas. Una de las tareas de esta conferencia es identificar los elementos que constituyen un concepto pertinente de responsabilidad en el mundo actual.

En sentido estricto, la responsabilidad es la *capacidad de rendir cuentas*. Pero se deja a un lado la esencia del concepto, si se le atribuye a la palabra responsabilidad el significado de rendir cuentas en sentido estricto: el hecho de rendir cuentas con base en cifras y palabras. Se trata más bien de la capacidad de responder y de reaccionar a la petición.

La responsabilidad implica siempre una relación entre al menos dos partes: el “que rinde cuentas” y aquel “ante quien se rinden cuentas”. La capacidad de responder y de reaccionar no consiste únicamente en rendir cuentas, sino más bien en difundir la información, a volverla comprensible y a hacer que se acepte como una “explicación” razonable de lo que sucedió, de lo que sucede y de las razones de los acontecimientos.

Si la responsabilidad es la capacidad de hacer un reporte razonable, el concepto presupone evidentemente un criterio

convenido de racionalidad con el fin de permitirnos evaluar las explicaciones concretas que se dan. La definición precisa de los criterios y exigencias de responsabilidad en diversas instituciones, papeles y situaciones puede ayudarnos a evaluar si las explicaciones concretas de los acontecimientos, acciones y desempeño constituyen respuestas pertinentes a preguntas pertinentes. Pero de manera incluso más fundamental, debemos fundar nuestro concepto de responsabilidad en la existencia de una racionalidad inherente a nuestra vida y a nuestro lenguaje cotidiano.²

Así pues, las relaciones de responsabilidad presuponen, y crean de manera ideal, un diálogo racional basado en los hechos y en las normas, así como en las declaraciones de intención y de integridad personal. Para aceptar una explicación como “razonable” o racional, debemos preguntarnos si ésta describe correctamente las acciones y los acontecimientos, si las acciones emprendidas se fundan en normas convenidas y moralmente aceptables y si las declaraciones de intención pueden considerarse sinceras.

Al estar ligada la responsabilidad a las relaciones de poder o de autocracia, la exigencia de responsabilidad es la contraparte de la delegación de poderes, la idea de un diálogo racional entre aquél que rinde cuentas y aquél ante el que se rinden las cuentas (los políticos o los electores, los ministros y el cuerpo legislativo, los funcionarios y los ministros, los funcionarios inferiores en cuanto a sus superiores jerárquicos) podrían ser cuestionados. Sin embargo, la noción completa de

² Una de las tentativas más interesantes y más marcadas para reconstruir y desarrollar esta racionalidad inherente a nuestra vida cotidiana es el trabajo sobre “la acción comunicativa”, noción introducida originariamente por el filósofo y sociólogo alemán Jürgen Habermas en su obra “Teoría de los kommunikativen Handelns” (VII), Francfort 1981.

delegar responsabilidades se funda en las expectativas mutuas de un diálogo racional inherente al concepto de responsabilidad.

Además de estos criterios generales de “motivo” real, normativo y personal, debemos definir la pertinencia. Para ser pertinente, la explicación debe responder a las preguntas planteadas por la persona o por el organismo que lleva a cabo las formalidades *ad hoc* o prescritas institucionalmente: debate público o parlamentario, procedimientos judiciales, agencias de control u otros instrumentos de control en el estado de desarrollo en la realización de los contratos y criterios de desempeño.

El género de preguntas planteadas y, por consiguiente el tipo de explicaciones exigidas, depende de la naturaleza de la responsabilidad prevista.

El tema de esta conferencia sugiere que están implicados valores esenciales conflictuales: la democracia, la eficacia y la ética. ¿Acaso el concepto de responsabilidad nos ayudará a reconciliar estas exigencias o bien hay que proceder con una opción?

Un primer enfoque consistiría en decir que los mecanismos generales de responsabilidad de una política deberían concentrarse en los valores democráticos, mientras que los criterios de eficacia y de ética serían más bien aplicables a los niveles de organización e individual. Tal enfoque es seductor, pero si es verdad en parte, es verdaderamente una solución demasiado simple para resolver los problemas prácticos de responsabilidad.

Por esto el segundo enfoque reconoce que es imposible limitarse a un aspecto único de responsabilidad en cada nivel de interrogación y que es necesario tener en cuenta aspectos de relaciones y de procesos de responsabilidad múltiples y paralelos. El problema de tal enfoque es que uno se pregunta si hay algún medio para expresar estos diferentes aspectos en un concepto universalmente coherente de la responsabilidad o si esta expresión debe ser local y adaptada a las circunstancias específicas. ¿Existe acaso un modelo universal para volver a los gestores públicos responsables del establecimiento de las directrices, políticas centrales, cuando estos gestores tienen que adaptarse a los usuarios, tomar en cuenta los intereses organizados y perseguir estrategias innovadoras de alto desempeño?

Debemos tener en cuenta al menos cinco aspectos en el concepto de responsabilidad:

- Los aspectos jurídicos (regla del derecho)
- Los aspectos fiscales (utilización de fondos públicos)
- Los aspectos político y de desempeño (encontrar los objetivos, las promesas, las expectativas),
- Los aspectos democráticos (informar y consultar al Poder Legislativo, a los ciudadanos),
- Los aspectos éticos (tener un comportamiento conforme a los códigos de ética o a los criterios morales generales).

Estos diferentes aspectos intervienen, por lo general, todos juntos en la administración pública y los problemas pueden siempre presentarse en uno o varios aspectos. Esta es la razón por la cual no se debería nunca subestimar el papel que juegan

las exigencias de responsabilidad en este sentido virtual, incluso cuando no se precisan mejor, puesto que actúan como un foro implícito de los actos de los funcionarios para prevenir los abusos pero de igual manera, en ciertos casos, no dejándoles más que poca libertad de maniobra para una gestión flexible y eficaz. La medida en la que estas exigencias virtuales de responsabilidad guían en realidad el comportamiento de los funcionarios depende, naturalmente, del grado de transparencia de las instituciones del sector público y de la eficacia de las instituciones democráticas, de las que los medios de comunicación forman parte.

Podemos concluir que la responsabilidad presupone y, lo esperamos, genera un discurso racional anclado en la vida y en el lenguaje de cada día. La exigencia de verificación de cuentas no es suficiente. Las relaciones de responsabilidad requieren un discurso racional, en el que se pueden volver a cuestionar los aspectos reales, normativos y éticos. Además, la pertinencia de las preguntas planteadas en un contexto específico puede evaluarse en cinco aspectos al menos (jurídico, fiscal, desempeño político, democrático y ético). Estos aspectos existen todos implícitamente en la vida cotidiana de la administración pública y guían el comportamiento de los funcionarios, incluso si no se expresan como preocupaciones explícitas.

¿Cómo mejorar la responsabilidad dentro de la administración pública?

He aquí en donde la pregunta de la responsabilidad sostiene un interés práctico para los funcionarios y la gestión pública. Y

este punto constituye en gran parte el centro de interés principal de esta conferencia.

Los comunicados de esta conferencia abarcan diversas cuestiones; describen y evalúan cierto número de problemas y de soluciones prácticas para los problemas de responsabilidad. Hay estudios de diferentes instituciones y procedimientos que apoyan y favorecen la responsabilidad, criterios de evaluación del comportamiento y del desempeño de organismos públicos y de funcionarios y a través de todos estos estudios, está el conflicto potencial entre los controles formales y la gestión eficaz.

En mi introducción, subrayé la cuestión del “salto hacia atrás”. Se trata de una cuestión importante, pues siempre existe el riesgo de mezclar la imaginación colectiva, lo que contamos sobre nuestras instituciones, con la realidad acontecida. Podemos obtener aprendizajes del pasado, podemos comparar nuestras instituciones actuales con nuestra ideología institucional, pero no podemos y no deberíamos intentar regresar al pasado. Nuestras instituciones actuales reflejan la sociedad que las rodea. No es la única imagen posible, pero el concepto institucional debe basarse en las realidades comunes de la complejidad y del cambio. La administración pública actual debe ser flexible y eficaz y si el concepto actual suscita problemas de responsabilidad, debemos intentar encontrar nuevas formas de abordar estas preocupaciones sin crear la ilusión de un regreso a las antiguas estructuras más estables y más rígidas.

Durante estos últimos años hemos asistido a una ola de reacciones contra lo que llamamos la “nueva gestión pública”. Puede tratarse de una reacción sana en ciertos países en donde

la nueva gestión pública era en sí una ideología rígida o cuando esta ideología la imponían en un país las instituciones internacionales. Sin embargo, en la mayoría de los países, las reformas, incluso aquellas inspiradas por la nueva gestión pública, han sido progresivas, pragmáticas y adaptadas a las culturas y a las tradiciones administrativas nacionales. Es precisamente porque la eficacia ha sido el centro de interés de las recientes decenas de reformas y porque otros aspectos tales como la responsabilidad democrática y la ética se han descuidado. No obstante, se ha mejorado considerablemente la eficacia, la flexibilidad y el servicio a los ciudadanos y nuestra tarea debería consistir en reforzar el buen gobierno y la responsabilidad siempre evolucionando hacia un mejoramiento de la eficacia de la administración pública. La eficacia de la elaboración y la puesta en práctica de las políticas constituye en sí un aspecto principal para un buen gobierno.

Este objetivo subraya cierto número de preguntas: cómo adaptar las exigencias de responsabilidad, los controles y las instituciones actuales, cómo favorecer un comportamiento ético en presencia de “márgenes de maniobras” más importantes y cómo implicar a los ciudadanos más que en su calidad de consumidores de servicios públicos.

Un tema muy importante de esta conferencia será, por una parte, el equilibrio entre los controles formales y las exigencias de responsabilidad y, por otra, una gestión pública eficaz. Se hacen pertinentes aquí, cierto número de distinciones:

- En primer lugar, pueden distinguirse las exigencias de responsabilidad que se concentran en la conformidad de

- procedimientos de aquellas que se apegan a la evaluación.
- En segundo lugar, se pueden distinguir las exigencias de responsabilidad centradas en los recursos de aquellas que se apegan a los resultados.
 - En tercer lugar, puede realizarse una distinción entre las exigencias que limitan su interés en la “producción” de los servicios o decisiones (recursos/resultados) públicos de las que adoptan un punto de vista más amplio en la interacción entre las instituciones públicas y la sociedad (elaboración de consenso y de legitimidad, creación de una eficacia política).

En la primera distinción, encontramos una amplia evolución de la conformidad de procedimientos hacia la evaluación. En la mayoría de los países, la gestión financiera y las exigencias de auditoría evolucionan de una exigencia sobre todo de procedimientos (conformidad a los procedimientos contables) hacia una evaluación más amplia de gestión financiera (utilización de fondos para causas justas y de manera eficaz). Ningún país deja a un lado todos los controles de procedimientos y en algunos países, los problemas endémicos de corrupción engendran necesariamente un refuerzo de los controles de procedimientos. Sin embargo, la ambición por adoptar un punto de vista más amplio en materia de gestión financiera parece estar fuertemente anclado en todo el mundo.

Asimismo, los controles de legalidad y de seguimiento de los procedimientos administrativos están evolucionando hacia preocupaciones más grandes tales como el mejoramiento de la calidad del trabajo administrativo gracias a una gestión de la calidad, una eficacia acrecentada y la disminución del tiempo de reacción.

La segunda distinción representa una evolución paralela de un interés exclusivo para los recursos hacia la consideración de resultados a nivel de los controles y de la evaluación. En la gestión financiera, la utilización de recursos está ligada a la producción de resultados en los criterios de desempeño y de las “auditorías de reportes calidad-precio”. Pero los controles y las evaluaciones de naturaleza administrativa evolucionan de igual modo de un interés exclusivo para las exigencias a nivel de los recursos (consultoría, notificación y comentario) hacia un punto de vista en el aprovisionamiento de los resultados (justificaciones escritas de las decisiones, informes sobre los procedimientos de reclamación, etcétera).

La tercera distinción entre un interés estrecho para la producción y un punto de vista más amplio sobre la interacción con la sociedad puede confirmarse de muchas formas. Dos de los ejemplos más evidentes son, para empezar, la evolución -incluso si es difícil y lenta- de un interés para la producción (cantidad de producción, programa de suministro) hacia un interés por los resultados (eficacia de la política, efectos en la sociedad). En segundo lugar señalamos el desplazamiento de interés exclusivo para la exactitud de la decisión administrativa o la planificación de un suministro de servicio hacia un panorama más amplio de la instauración de la legitimidad y de la aceptación gracias a contratos virtuales (cartas constitutivas ciudadanas) y gracias a un diálogo con los usuarios y clientes.

Un aspecto muy interesante de la evolución de la producción hacia los resultados es la cuestión de un “gobierno coordinado” según la denominación utilizada en el país que nos acoge. La extensión de los sistemas de gestión del

desempeño ha retomado elementos de planificación central en la creación de jerarquías complejas de exigencias de desempeño con el fin de que cada agencia y cada unidad de trabajo tenga sus propios objetivos claramente definidos. Sin embargo, en una sociedad compleja, la puesta en práctica y la eficacia de las políticas exigen vínculos fuertes a través de las fronteras sectoriales e institucionales, así como a través de los diferentes órdenes de gobierno. Definir criterios de desempeño y exigencias de responsabilidad de manera que reflejen los objetivos políticos y las expectativas de los ciudadanos en lugar de las fronteras institucionales constituye para la mayoría de los países un desafío mayor.

Los cambios al nivel de las exigencias de responsabilidad y de los criterios de control requieren que las instituciones de control también cambien. Las instituciones implicadas en el control y la promoción de la responsabilidad van de instituciones de control financiero y oficinas de auditoría tradicionales hasta las instituciones que controlan la legalidad y la transparencia como las jurisdicciones administrativas, el ombudsman, etcétera. Parece que en la mayoría de los países estas instituciones tratan de incrementar progresivamente su papel, sus funciones y sus métodos de trabajo sin abandonar lo esencial del control formal que constituye su razón de ser.

Hay pruebas de conflicto entre las diferentes culturas y estrategias de control dentro de las instituciones y entre las instituciones. Fundamentalmente, el conflicto depende del control externo contra el control interno, del control a *posteriori* y las sanciones contra la guía preventiva que comprende las normas y una cultura administrativa potente. Uno de los problemas clave es saber si se puede imaginar el soltar los

controles de procedimientos formales en los países en los que los problemas de corrupción y otras irregularidades están aún endémicas. Y la pregunta se plantea para saber si los países en donde la corrupción es poca existe el riesgo de volver a introducir comportamientos contrarios a la ética al soltar tales controles.

En qué medida una oficina nacional de auditoría puede mantener y promover la relación calidad-precio, la eficacia y la eficiencia política sin disminuir los procedimientos formales de utilización de los recursos. Y en qué medida el ombudsman puede mantener y promover las nociones más amplias de comportamiento ético y de servicio de alta calidad sin descuidar el respeto de los procedimientos. Esta problemática tiene que ver con la disponibilidad de recursos, así como con el cambio de cultura. Y cambiar la cultura de una institución raramente parece suficiente.

Una modificación de la cultura de control requiere por lo general una interacción rigurosa, una adaptación progresiva y mutua entre cierto número de instituciones y los individuos: entre el Departamento de Auditoría, el Ministerio de Finanzas y los ministerios en línea o entre el ombudsman, las jurisdicciones administrativas especializadas, el Ministerio de Justicia y otras partes de la administración pública. Se trata de una tarea exigente y compleja, de una tarea que a menudo va más allá de la planificación estratégica y del control, y que depende del apoyo de una cultura administrativa fuerte, apta para desarrollar progresivamente nuevas características.

Algunos comunicados de esta conferencia abordarán estas preocupaciones planteando la cuestión de la formación y de la

gestión de recursos humanos, así como la promoción de la ética y de un gobierno “propio” gracias a códigos de deontología y ética. Asimismo, se plantean cuestiones de interacción de los diferentes niveles de gobierno y los efectos en la responsabilidad de la mundialización y del delegar responsabilidades a niveles locales.

Las culturas, los valores y la ética de la administración constituyen algunas de las preguntas y cuestiones esenciales en el marco de la búsqueda de nuevas formas de crear y volver a crear la confianza en el gobierno siempre tratando, al mismo tiempo, de mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Si las culturas y los valores no se contentan con ser una herencia, pero los políticos, los funcionarios y los ciudadanos comunes las comprenden y discuten, constituyen la estructura dentro de la cual se pueden rendir cuentas razonables y pertinentes.

Este intercambio de ideas entre el mundo académico y los practicantes de la administración pública contribuirá enormemente –eso esperamos con nuestra participación– a la comprensión del papel que juegan las normas y las culturas, así como los procedimientos y las instituciones de responsabilidad, lo que nos permitirá mejorar concretamente la responsabilidad dentro de la administración pública.